Audit of Recommendations

Presented to the

Department of Justice

by the

New Brunswick Advisory Council on the Status of Women

1986

Moncton

87-01501/

Audit of recommendations made to the Department of Justice

The New Brunswick Advisory Council on the Status of Women welcomes this opportunity to discuss its preoccupations with the Minister of Justice, and hopes that this will become an on-going consultative process.

The Advisory Council recognizes that, over the years, much has been done to improve the legal status of New Brunswick women through new legislation or amendments to existing legislation. However, there are still several changes required if we are to achieve equality.

The following is a list of some recommended actions which the Advisory Council has made at different times, some of which date back to 1978. The present document is but a very brief summary of the rationale of the recommendations. However, there is a working paper for most of the issues presented, detailing the facts, short and long term solutions and numerous recommendations.

Support and Maintenance Orders

The Advisory Council on the Status of Women has recommended, at different times over the years, and continues to recommend that an efficient collection system for maintenance payments be developed. Canadian studies have shown that 75% of court ordered support payments are in arrears after five years. Since women are awarded custody of dependent children in 85% of cases and that 43% of single parent families headed by women are living in poverty, the Advisory Council believes that the economic situation of these families could be improved with a better system of collection. The province of Manitoba has put a computerized collection system with defaulter tracing in place and now has an 85% rate of compliance to maintenance orders, making it a cost-effective venture.

Collection of data on these orders is another matter which has been of concern to the Advisory Council. Unless the Department of Justice establishes a system by which relevant data can be obtained and statistics made available, it will continue to be difficult to identify the pattern of payment/default in this province and consequently, to develop solutions.

Correspondence on this issue between Advisory Council staff and Department of Justice officials has been on-going since early 1980.

The collection of data should include:

- the reliability of maintenance payments: how much of the amount ordered is paid regularly and how many continue to pay, four months, one year, five years, etc. after the order is made.
- the proportion of the children's needs that is provided by the non-custodial spouse.
- the proportion of the payer's income that is taken up by the maintenance order.
- the percentage of separated/divorcing couples that come to the attention of the unified family court who make no financial arrangements for maintenance, among those with dependent children and those without.
- the effect of second families on payment patterns. Some studies seem to indicate that ex-husbands who remarry are better payers.
- the number and presence of dependent children and its relation to payment record.
- the dispositions of arrears: how often are they 'forgiven or erased' with reason.
- the pre-divorce and post-divorce income of custodial and non-custodial spouses, or husband and wife.

Civil Legal Aid

Budget cuts to the Civil Legal Aid Program in 1983 and again in 1985 have eroded the services to the point where it must be asked if those who need them most still have access to them. These cuts have resulted in limiting the number of divorce

certificates being issued each month, in limiting the lawyers' fees to $500 for a marital property case, and in disbursements no longer being covered. These measures of restraint are pushing legal services out of the reach of the poor.

Justice for all cannot be said to exist simply because the structure to provide it is in place. The government must ensure that this structure is adequately funded and thereby enabled to respond to the needs it was designed to answer.

Over the years, the Advisory Council on the Status of Women has supported the Civil Legal Aid Program and opposed all cuts to its budget.

We continue to recommend that the needed resources be made available to the Civil Legal Aid Program so that all New Brunswickers have access to legal representation, regardless of their ability to pay.

Wife Assault

Although assaulted women now have access to some services, the problem of family violence is still far from being solved. While the long-term solutions lie in changes to sex role socialization and our attitude towards violence, part of the immediate solutions are in the domain of the justice system. Some basic principles which would lead to part of the solution have yet to be adopted by officials in law enforcement and in the administration of justice. These basic principles are based on the following beliefs:

- security of the person takes precedence over all other social concerns, such as family unity.
- violence against women in the home is directly related to the social, economic and political position of women in relation to men in this society and is not simply deviant behavior of sick individuals, nor simply a result of a dysfunctional relationship.
- violence against women in the home is a crime and should be dealt with first as a crime of assault rather than a family or relationship problem.

We want to emphasize here that this crime of assault should be prosecuted and that, as a rule, charges should be laid by police.

The N.B. Advisory Council on the Status of Women presented a brief to the Working Group on Violence Against Women in October 1983 which contains several recommendations dealing with both short term and long term solutions. For details, please refer to **Beyond the Crisis - Toward Solving the Problem of Wife Assault.**

Law Enforcement Statistics

The Advisory Council has recommended that police forces keep accurate statistics. They currently report the number of assaults without specifying what proportion are sexual assaults. They report on the number of domestic disputes they respond to without specifying what proportion of these responses result in charges, etc.

We think it redundant at this point to make the case on the importance of accurate data, as anyone involved in problem solving needs no convincing.

Therefore, we recommend that a uniform system of collection of data be developed and that it be implemented in all police forces in the province.

Change of Name Act

Most of our concerns about name changes were dealt with in recent amendments. However, the 1985 amendments to the Change of Name Act do not reflect the principle that a child has a right to his/her own identity. By allowing custodial parents to change the names of their dependent children, the law infringes upon a child's right to bear the name he or she was given at birth.

In its April 1985 working paper, **On Surnaming Children and Changing Names**, The Advisory Council had recommended that certain principles govern the Change of Name Act. Specifically regarding children, the following principles were proposed:

- that children are not their parents' property;
- that children have the right to their own identity;
- that children under the age of consent as determined by legislation (12 years) have the right to be consulted with regard to changes in their first name(s) and surname to ascertain their wishes to ensure that the name change is being made with their knowledge and agreement;

- that circumstances affecting parents' lives should cause the least hardship possible to children.

Based on the above principles, the Advisory Council had recommended:

- that the names of dependent children can only be changed in extraordinary circumstances where the judge in his or her discretion would decide that a change of name is in the best interest of the child, that is when not changing the name would cause undue hardship or embarrassment to the child. In such cases, the child's wishes should be ascertained so that the change is being made with the child's knowledge and agreement. These stipulations would apply for those children adopted through remarriage, as targeted by subsection 85(4) of the Family Services Act.

- with regard to adoption, that subsection 85(5) of the Family Services Act be amended, so that in the case of the adoption of a child 12 years of age or over, an adoption order shall not change the first name(s) and surname of the child without his or her consent.

The Advisory Council on the Status of Women now proposes that the government further amend the Change of Name Act to include the above recommendations.

Vital Statistics Act

The 1985 amendments to the Vital Statistics Act specify that all children born to the same parent(s) must have the same

surname. The N.B. Advisory Council on the Status of Women considers this provision to be unnecessarily restrictive. The matter was brought to the Justice Minister's attention in a letter dated June 20th 1985.

In its brief **on Surnaming Children and Changing Names** (April 1985), the N.B. Advisory Council on the Status of Women had recommended:

- that parents have the freedom to choose the surname of their newborn children in their legal custody whether that choice be the mother's surname, the father's surname or a hyphenated name using the parents' surnames (limited to two names, in whichever order chosen by the parents).

In its principles, the Advisory Council had specifically recommended that family members have the freedom to bear different surnames.

The Advisory Council now recommends that the Vital Statistics Act be amended again to include the above recommendation.

Marital Property

While the Advisory Council considers the Marital Property Act to be basically sound, there remain some weaknesses which should be addressed. These weaknesses are that the division of business assets is not included in the Act, that the Act applies to common-law couples only if they have lived together for three years or more and that the sharing of pension credits is not included.

The Advisory Council on the Status of Women had recommended prior to the adoption of the Marital Property Act and continues to recommend that:

- The Marital Property Act should include the sharing of business assets;
- That the Act should apply to common-law couples, regardless of the duration of the relationship;
- That the sharing of pension credits be included.

Professional Associations

As early as 1979, the Advisory Council on the Status of Women had recommended to the Department of Justice that the Human Rights Act be amended to define "professional association" as being any organization that is "established to promote in any way a trade, calling or profession."

This recommendation was the Council's response to complaints received from professional women who were denied membership in some professional association. Such discriminatory practices are continuing today.

*NL

Bilan des recommandations

faites au ministère de la Justice

par le

Conseil consultatif sur la condition de la femme du N.-B.

1986

Moncton, N.-B.

Bilan des recommandations faites
au ministère de la Justice

Le Conseil consultatif sur la condition de la femme apprécie cette occasion de discuter de ses préoccupations avec le Ministre de la Justice et souhaite pouvoir faire de ce genre de rencontre, un processus régulier.

Le Conseil consultatif reconnaît que le statut légal des femmes du Nouveau-Brunswick a été amélioré au cours des dernières années, aussi bien par l'adoption de nouvelles lois que par la modification de lois existentes. Toutefois, il faudra encore apporter de nombreux changements pour accélérer la marche des femmes vers l'égalité.

Ce qui suit est une liste d'actions recommandées par le Conseil consultatif, dont certaines datent de 1978. Le présent document n'est qu'un court résumé du raisonnement ayant mené a ces recommandations. Cependant, nous avons un document de travail sur la plupart des questions soulevées. Ces documents contiennent les faits, des solutions à court et à long terme ainsi que nombreuses recommandations.

Les ordonnances de soutien

Le Conseil consultatif sur la condition de la femme a recommandé par le passé et continue de recommander qu'un système efficace de perception des pensions alimentaires soit développé et implanté. Les études canadiennes révèlent des arrérages dans 75% des ordonnances de soutien après cinq ans. Etant donné que les femmes obtiennent la garde légale des enfants dans 85% des cas et que 43% des familles mono-parentales dirigées par une femme vivent dans la pauvreté, le Conseil consultatif est d'avis qu'un meilleur système de perception des pensions alimentaires pourrait améliorer la situation économique de ces familles. La province du Manitoba qui a mis en place un système informatisé de perception, y compris un système de dépistage de la partie défaillante, a maintenant un taux de paiement de 85%, ce qui en fait une démarche rentable par rapport au coût.

Une autre question qui préoccupe le Conseil consultatif relativement à ces ordonnances est l'absence d'un système de rassemblement des données. Nous demandons donc au ministère de la Justice d'établir un système qui permettrait de rassembler des données et de compiler des statistiques, de sorte que l'on puisse identifier les tendances de paiement/défaut de paiement dans la province et, par conséquent, de développer des solutions.

La correspondance entre le personnel du Conseil consultatif et des agents du ministère de la Justice concernant cette question date du début des années 1980.

Les données devraient comprendre:

- la fiabilité des ordonnances de soutien: dans quelle proportion les montants ordonnés sont versés régulièrement et combien continuent de payer quatre mois après l'ordonnance, un an après, cinq ans, etc.
- la proportion des besoins des enfants que couvre l'ordonnance.
- la proportion du revenu (de celui/celle qui paie) qui est affecté à l'ordonnance de soutien.
- le pourcentage (connu des cours familiales unifiées) de couples séparés ou en instance de divorce, avec ou sans enfants, qui ne font pas d'arrangements financiers quant au soutien.
- l'effet d'une deuxième famille sur les tendances de paiement/défaut de paiement. Selon certaines études, l'ex-mari qui se remarie remplirait plus souvent ses obligations de soutien.
- la présence et le nombre d'enfants et le rapport de ces facteurs sur le versement des pensions alimentaires.
- les arrérages: dans quelle proportion sont-ils l'objet d'un délai de grâce ou d'une exemption.
- le revenu des conjoints avant et après le divorce et le revenu du conjoint ayant la garde des enfants par rapport à l'autre conjoint.

L'aide juridique civile

Les coupures budgétaires apportées au Programme d'aide juridique civile en 1983 et en 1985 ont miné les services à un tel point qu'il faut se demander si celles/ceux pour qui ces services sont le plus nécessaire y ont toujours accès. Ces

coupures ont eu l'effet de limiter le nombre mensuel de certificats de divorce, de plafonner à 500$ les honoraires des avocats dans les cas de division des biens matrimoniaux et d'éliminer le remboursement des débours. Ces mesures de contrainte placent hors de la portée des pauvres les services juridiques.

On ne peut pas dire qu'on assure l'égalité d'accès aux services juridiques tout simplement parce qu'on dispose d'une structure conçue dans cette intention. Il faut encore que cette structure soit convenablement financée de sorte qu'elle soit en mesure de répondre aux besoins pour lesquels elle a été mise en place. Par le passé, le Conseil consultatif sur la condition de la femme s'est prononcé en faveur du Programme d'aide juridique civile et s'est toujours opposé aux coupures dans son budget.

Nous continuons de recommander que les ressources nécessaires soient mises à la disposition du Programme d'aide juridique civile afin de garantir l'accès égal à une représentation en justice, sans égard à la situation financière.

Le problème des époux-agresseurs

Même si les épouses violentées ont maintenant accès à certains services, il ne faut pas penser que le problème de la violence domestique est réglé. Pendant que les solutions à long terme résident dans des changements dans la socialisation et dans nos attitudes envers la violence, certaines solutions immédiates sont du ressort du système judiciaire. Certains principes de base qui mèneraient à une partie de la solution n'ont toujours

pas été adoptés par les agents de l'exécution des lois et par le tout le système de l'administration de la justice. Ces principes de base sont fondés sur la conviction que:

- la sécurité de la personne est plus importante que toutes les autres préoccupations sociales, dont celle de l'unité de la famille.
- la violence faite aux femmes au foyer est reliée directement à la position sociale, économique et politique des femmes par rapport aux hommes dans la société et qu'il ne s'agit pas simplement d'un comportement anormal de la part de personnes malades, non plus que du résultat d'une relation qui s'est détériorée.
- la violence faite aux femmes au foyer est un acte criminel qui devrait d'abord être traitée comme un acte d'agression plutôt que d'en faire un problème de famille ou de rapports entre conjoints.

Nous voulons insister sur l'importance de traiter de cette forme d'agression comme un crime, faisant l'objet d'actions en justice, et que dans la mesure du possible, ce soit la police qui porte les accusations.

En octobre 1983, le Conseil consultatif sur la condition de la femme a présenté des recommandations ainsi que des solutions à long terme et à court terme dans un mémoire soumis au Groupe de travail sur la violence faite aux femmes. Pour plus amples informations, veuillez consulter le mémoire **Au-delà de la crise - Vers la solution du problème des époux-agresseurs.**

Les statistiques relatives à l'exécution des lois

Le Conseil consultatif a déjà demandé que les services de police présentent des statistiques précises. Présentement, les rapports statistiques font état du nombre d'agressions sans préciser la proportion qui sont des agressions sexuelles. Le nombre d'interventions relatives à des disputes domestiques est rapporté, mais on ne précise pas dans quelle proportion ces interventions ont mené à des accusations, etc.

Il serait superflu à ce point d'insister sur l'importance de données précises puisque tous ceux et celles qui cherchent à développer des solutions en sont déjà persuadés.

Nous recommandons donc qu'un système uniforme de rassemblement des données soit développé et implanté dans tous les services de police de la province.

La Loi sur le changement de nom

La plupart de nos préoccupations concernant le changement de nom ont été traitées dans les modifications à la loi apportées en 1985. Toutefois, la modification de la Loi sur le changement de nom ne reflète pas le principe qu'un enfant a droit à sa propre identité. En permettant aux parents ayant la garde des enfants de changer le nom de ces enfants, la loi empiète sur le droit de l'enfant de porter le nom qu'il a reçu à la naissance.

Dans son document de travail présenté en avril 1985, le Conseil consultatif avait recommandé que la Loi sur le changement de nom

soit régie par certains principes. Parmi les principes concernant spécifiquement les enfants, le Conseil avait recommandé:

- que les enfants ne sont pas la propriété de leurs parents;

- que les enfants ont droit à leur propre identité;

- que les enfants n'ayant pas encore l'âge de consentement tel qu'établi par la loi (12 ans), aient le droit d'être consultés en ce qui a trait à un changement de leur prénom ou de leur nom de famille afin de déterminer leurs voeux et d'assurer que le changement soit effectué au su et avec le consentement de l'enfant;

- que les circonstances changeantes de la vie des parents nuisent le moins possible au bien-être des enfants.

En se basant sur ces principes, le Conseil consultatif avait recommandé:

- que le nom d'un enfant à charge ne puisse être changé que dans des circonstances extraordinaires et par décision d'un juge, ayant la discrétion de juger si un changement de nom est dans l'intérêt supérieur de l'enfant, c'est-à-dire que l'impossibilité de changer de nom lui occasionnerait de la souffrance ou des difficultés indues. Dans ces cas, le désir de l'enfant doit être pris en considération de sorte que le changement soit effectué au su et avec le consentement de l'enfant. Ces dispositions s'appliqueraient aux enfants adoptés suite à un remariage, contrairement à ce que stipule le paragraphe 85(4) de la Loi sur les services à la famille.

- en ce qui a trait à l'adoption, que le paragraphe 85(5) de la Loi sur les services à la famille soit modifié de sorte que dans le cas d'un enfant de douze ans ou plus, l'ordonnance d'adoption ne puisse changer ni ses prénoms ni son nom de famille sans son consentement.

Le Conseil consultatif recommande maintenant que la Loi sur le changement de nom soit modifiée pour inclure les recommandations ci-haut mentionnées.

La loi sur les statistiques de l'état civil

Les modifications de 1985 à la Loi sur les statistiques de l'état civil stipulent que tous les enfants nés des mêmes parents doivent porter le même nom de famille. Le Conseil consultatif sur la condition de la femme considère que cette prescription est inutilement restrictive. Ce point de vue a été porté à l'attention du Ministre de la Justice dans une lettre datée le 20 juin 1985.

Dans son mémoire, **Le nom de famille des enfants et le changement de nom** (avril 1985), le Conseil consultatif avait recommandé:

- que les parents aient la liberté de choisir le nom de famille d'un enfant nouveau-né qui est à leur charge, qu'il s'agisse de celui de la mère, du père, d'une version combinée ou avec trait d'union reliant les noms des parents (limitée à deux noms et dans l'ordre souhaité par les parents).

Dans ses principes, le Conseil consultatif avait spécifiquement recommandé que les membres d'une même famille aient le droit de porter différents noms de famille.

Le Conseil consultatif recommande donc que la Loi sur les statistiques de l'état civil soit modifiée pour inclure les recommandations mentionnées ci-haut.

Les biens matrimoniaux

Bien que le Conseil consultatif considère que le Loi sur les biens matrimoniaux est fondamentalement bonne, il est d'avis que certaines lacunes doivent être adressées. Ces lacunes sont que la loi ne régit pas la division des biens commerciaux, qu'elle ne s'applique qu'aux couples de droit commun ayant vécu ensemble pendant au moins trois ans et qu'elle ne prévoit pas le partage des crédits de pension.

Le Conseil consultatif avait recommandé avant même l'adoption de la Loi sur les biens matrimoniaux, et continue de recommander:

- que la Loi comprenne la division des biens commerciaux;
- que la Loi s'applique aux couples de droit commun, sans égard à la durée de leur vie commune;
- que la Loi comprenne le partage des crédits de pension.

Les associations professionnelles

En 1979, le Conseil consultatif avait recommandé au ministère de la Justice de modifier la Loi sur les droits de la personne

pour étendre la définition d'une "association professionnelle" comme étant une organisation qui est "établie en vue de promouvoir, de quelque façon que ce soit, un métier, une vocation ou une profession".

Cette recommandation avait fait suite à des plaintes de femmes professionnelles dont l'adhésion à certaines associations professionnelles avait été refusée en raison de leur sexe. De telles pratiques discriminatoires persistent encore aujourd'hui.

* NL